



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 03 grudnia 2024 r.

Poz. 5692

UCHWAŁA NR XXVII.101.S.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 listopada 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/40/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barlinek na zadania służące ochronie środowiska

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr VII/40/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barlinek na zadania służące ochronie środowiska.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wymieniona w sentencji uchwała Nr VII/40/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barlinek na zadania służące ochronie środowiska, przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 października 2024 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w związku z czym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy. Kolegium Izby ostatecznie zbadało tę uchwałę na posiedzeniu w dniu 13 listopada 2024 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednostka nie skorzystała również z prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło co następuje.

W ocenie Kolegium uchwała Nr VII/40/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barlinek na zadania służące ochronie środowiska, podjęta została z istotnym naruszeniem

art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), skutkującym stwierdzeniem nieważności tej uchwały w całości.

Zdaniem Kolegium, istotnym naruszeniem prawa, implikującym w pierwszym rzędzie stwierdzenie nieważności badanej uchwały, jest nieprawidłowe określenie przedmiotu udzielanych dotacji.

W myśl art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, powołanego w podstawie prawnej uchwały, rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ustępie poprzedzającym, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt I GSK 406/21 zapadłego na gruncie cyt. wyżej przepisu, wynika, że w przypadku dotacji celowej, udzielanej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, pojęcie to musi być rozumiane, jako dotacja, która jest przewidziana z góry na realizację konkretnego działania. Kolegium Izby podziela powyższą ocenę. W § 2 ust. 2 załącznika do zakwestionowanej uchwały, oznaczonego mianem „Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barlinek na zadania służące ochronie środowiska – zawarto natomiast ogólne postanowienie, w myśl którego dotacja może być udzielona na zadania określone w art. 403 ust. 2 ww. ustawy. Przyjęta w uchwale systematyka (wprowadzone tytuły paragrafów) wskazuje, iż ww. paragraf określa zasadę udzielania dotacji w oparciu o przedmiotową uchwałę. Z kolei w myśl § 3 Regulaminu, określającego tryb udzielania dotacji, wnioski zostaną ocenione według kryteriów podanych w załączniku nr 3 do Regulaminu, a oceny dokona komisja powołana przez Burmistrza Barlinka. W ramach kryteriów oceny zadań, określonych w ww. załączniku, przewidziano „ocenę formalną”, mającą na celu ustalenie, czy „zadanie realizuje zakres zadań własnych gminy, które określa art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska”. Dalej, w zakresie „oceny merytorycznej”, ustalono następujące kryteria oceny, za spełnienie których przewidziano przyznawanie pojedynczych punktów oraz odrzucenie wniosku, który żadnego punktu nie uzyskał:

„Kryteria oceny:

1) Zadanie wpisuje się w przynajmniej jeden cel Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Barlinek;

2) Zadanie wpisuje się w przynajmniej jeden cel szczegółowy Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta i Gminy Barlinek,

3) Zadanie dotyczy działań związanych z gatunkami roślin, grzybów, zwierząt objętych prawną ochroną gatunkową (ściśłą lub częściową),

4) Zadanie jest realizowane na obszarze objętym jedną z form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ustawy o ochronie przyrody,

5) Zadanie dotyczy działań związanych z gatunkami roślin, grzybów, zwierząt istotnych dla rolnictwa.”

W ocenie Kolegium, ustalona w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały zasada, zgodnie z którą dotacja może zostać udzielona na zadania określone w art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, wskazuje jedynie cele z zakresu ochrony środowiska, odnośnie których ww. ustawa przewiduje działalność gminy. Ustalone w załączniku Nr 3 do Regulaminu udzielania

dotacji kryteria oceny zadań, w istocie – co do zasady – również określają takie cele, tyle że bardziej szczegółowo i w węższym zakresie, jaki został faktycznie wybrany do dofinansowania. Poza Gminnym Programem Ochrony Środowiska nie określono konkretnych zadań, które mają być przedmiotem dotacji, przy czym w wymienionym programie przewidziano także finansowanie wydatków bieżących. Cele szczegółowe, wymienione w uchwale Nr LVII/385/2022 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 29 września 2022 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia do realizacji aktualizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta i Gminy Barlinek do roku 2030, to:

„Cel szczegółowy 1: Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku o 46% w stosunku do roku bazowego.

Cel szczegółowy 2: Zwiększenie efektywności energetycznej w przeliczeniu na jednego mieszkańca do 2030 roku o 29% w stosunku do roku bazowego.

Cel szczegółowy 3: Zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii do 2030 roku do 44,34%.

Cel szczegółowy 4: utrzymanie poziomów dopuszczalnych zanieczyszczeń w powietrzu określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 roku: (...).”

W uzasadnieniu projektu ww. uchwały wskazano, że plan określi ramy działań inwestycyjnych Gminy, zmierzających do jak najmniejszej emisyjności do środowiska czynników dla niego niekorzystnych, co potwierdza przyjętą przez Kolegium ocenę o nader ogólnym określeniu przedmiotu dotacji. Dodać w tym miejscu można, że w badanej uchwale, normującej zasady udzielania dotacji, nie wskazano uchwał, którymi gminne programy zostały wprowadzone, ani miejsca ich publikacji.

Pewne wątpliwości budzi – wbrew zasadom techniki prawodawczej – brzmienie § 3 ust. 7 Regulaminu udzielania dotacji, ustalonego badaną uchwałą. W zdaniu pierwszym ww. paragrafu poziom dofinansowania (wysokość dotacji) został ściśle określony, natomiast w zdaniu drugim tego paragrafu zawarto postanowienie, że poziom dofinansowania zależy od ilości wniosków, przy czym w myśl § 3 ust. 2 wnioski rozpatrywane są wg kolejności. Zauważyć także można, że ściśle określenie wysokości dotacji z jednoczesnym zasadniczym sprowadzeniem kryteriów wyboru inwestycji do związku z określonym celem działania, może prowadzić do wniosku, że każde zadanie, wykazujące jakikolwiek związek z tymi celami, powinno uzyskać dofinansowanie w określonej w uchwale wysokości – niezależnie od tego, jak wymierne efekty może ono przynieść. Ostatnio wspomniana kategoria, tj. stopień wpływu zadania zgłoszonego do dofinansowania na osiągnięcie określonego celu, nie została uwzględniona w kryteriach oceny, pozostaje więc bez znaczenia dla przyznania i wysokości dotacji.

Kolejnym istotnym naruszeniem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, jest brak określenia w uchwale terminu składania wniosków o przyznanie dotacji. W § 3 ust. 1 zawarto jedynie postanowienie, że przyznawanie dotacji odbywa się na wniosek o udzielenie dotacji, złożony do Burmistrza Barlinka w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze wniosków, którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do Regulaminu, sporządzony na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik Nr 2 do Regulaminu. Z ww. wzoru ogłoszenia o naborze wniosków wynika, że termin składania wniosków ma zostać określony w ogłoszeniu o naborze, co świadczy o scedowaniu tej czynności na organ wykonawczy. Kolegium podziela w tej mierze stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, przedstawione w wyroku

z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 260/23. Zgodnie z ww. wyrokiem tryb udzielania dotacji celowej obejmuje swoim zakresem przedmiotowym określenie zarówno procedury, rozumianej jako reguły postępowania, w tym określenie wymogów formalnych wniosków, jak i określenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji; gdyż regulacje te są niezbędne (konieczne) do tego, by organ wykonawczy gminy mógł rozpoznawać wnioski. Termin składania wniosków przez uprawnione podmioty jest stałym elementem każdej procedury. Nie ulega, zdaniem Sądu, wątpliwości, że termin składania wniosków stanowi element zawartego w delegacji ustawowej pojęcia trybu udzielania dotacji, jak i że wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada rada gminy, oraz że kompetencji tej nie może ona scedować na organ wykonawczy (tak też WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Po 343/19). W ocenie Sądu, ustawodawcy w delegacji ustawowej nie chodziło przy tym o określenie konkretnej (zindywidualizowanej) daty składania wniosków przez beneficjentów końcowych, lecz o określenie ogólne czasookresu składania tych wniosków, przykładowo poprzez sformułowanie tego rodzaju, jak "w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków". Kolegium Izby powyższe zapatrywanie co do sposobu określenia terminu składania wniosków, również akceptuje. Istotne braki w uchwale uzasadniają stwierdzenie jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego dodać należy, że w zakwestionowanej uchwale unormowane zostały pewne postanowienia umowy o udzielenie dotacji, co według przeważającej oceny stanowi kompetencję organu wykonawczego.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie

Bogusław Staszewski